As propostas dos Candidatos à Presidência da República sobre o Ensino Superior - uma visão crítica

Professor Simon Schwartzman faz uma análise ampla sobre os projetos dos presidenciáveis para educação superior

As propostas dos candidatos à Presidência sobre o ensino superior vão de muito detalhadas a muito sintéticas, e nem todos os assuntos são tratados com a mesma ênfase. Elas podem ser comparadas entre si em algumas dimensões principais. Pela sua leitura, pode-se ver as diferentes óticas com que estas propostas foram elaboradas. A proposta de Garotinho está escrita na perspectiva de professores e pesquisadores das universidades federais, e mostra a preocupação em aumentar os recursos para as universidades, melhorar sua capacidade de gestão, e construir alianças políticas em seu interior. Ela reflete, também, algumas experiências embrionárias no Rio nas áreas de ensino à distância e política de quotas. A proposta de Lula reflete claramente o ponto de vista dos sindicatos docentes das universidades públicas: a preocupação principal é fortalecer os órgãos colegiados, eliminar as influências e avaliações externas, e também, naturalmente, aumentar os recursos disponíveis para equipamentos e salários. A proposta de Ciro revela a colaboração de especialistas, ao propor o aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação, uma política de qualificação para o setor privado, e reformulação nos sistemas de admissão de estudantes. A proposta de Serra revela familiaridade com os problemas de gestão das universidades públicas, acentuando a necessidade de diversificação institucional e políticas regionais diferenciadas. Nem Ciro nem Serra supõem que o governo vá gastar mais com o ensino superior, proporcionalmente, do que faz hoje, como fazem Lula e Garotinho.

Visão de conjunto:

a) expansão: todos concordam que o sistema deverá se expandir nos próximos anos, e Lula pretende que ela se dê sobretudo no setor público, sem perda de qualidade.

b) financiamento: as propostas de Lula e Garotinho dependem de um aumento importante de gastos federais em educação superior, indo além das determinações constitucionais, no caso de Lula; as de Serra e Ciro, não necessariamente. Ninguém defende o ensino pago no sistema público, e Lula declara explicitamente que é contra.

c) Papel do setor privado: Serra e Ciro têm propostas específicas para o setor privado: Lula e Garotinho, não

d) Gestão: Serra reconhece que existe um problema sério de gestão das universidades federais, assim como Garotinho, que propõe levar à frente o projeto de autonomia de gestão. Lula defende o fortalecimento das corporações internas, maior democracia interna, reforço dos colegiados, etc.

e) Avaliação: Serra e Ciro propõem fortalecer e aperfeiçoar os sistemas de avaliação externa; Lula propõe ficar somente com a avaliação interna (PAIUB), acabando com o provão

f) Planejamento: todos os candidatos, de alguma maneira, acham que o governo federal teria condições de planejar a educação superior, identificando prioridades, etc

g) Quotas, bolsas, equidade: Todos os candidatos falam em dar mais recursos e créditos para alunos necessitados, e Lula e Garotinho defendem quotas para negros e estudantes oriundos de escolas públicas.

h) Necessidade de diferenciação de funções e especialização das IFES: isto é mencionado, mas não desenvolvido, na proposta de Serra, e ignorado nas demais.

i) Regime jurídico dos professores e funcionários, estabilidade e aposentadorias. Nenhum dos candidatos discute diretamente este problema, que é um dos mais sérios do sistema público, já que absorve uma proporção cada vez maior dos recursos disponíveis e difulta sua renovação. A proposta de Garotinho propõe separar contabilmente estes custos dos custos operacionais; e Serra, ao se declarar contra "soluções únicas e lineares", acena par uma possibilidade de flexibilização que não chega a detalhar. Lula e Ciro não mencionam o problema.

Garotinho

O documento de Antony Garotinho é a mais detalhada, tem 20 páginas, e começa com uma ampla descrição das diferentes funções que se espera da Educação Superior, tal como descritas na Lei de Diretrizes e Bases. De todas as funções, da pesquisa à cultura, passando pela formação profissional e a divulgação de conhecimentos, a educação de elite e a formação profissional de massas, o documento escolhe alguns casos de sucesso na área de pesquisa científica avançada, dizendo que estes trabalhos são importantes para "todo projeto de soberania nacional", e afirmando, a partir disto, que as universidades "têm demonstrado, de uma maneira geral, sua capacidade de atuar neste contexto." No entanto, diz depois, o sistema teria sido "desmantelado" nos últimos anos, e precisaria ser reconstruído.

A evidência para o desmantelamento das universidades públicas, "em função do modelo neoliberal", seria a redução dos orçamentos e dos quadros de pessoal. A evidência apresentada consiste em alguns dados do Tribunal de Contas referidos a "Investimentos e Inversões Financeiras" para o período 1995-1998, que mostram uma redução importante neste tipo de dispêndio. No entanto, estes dados excluem a principal fonte de gastos, que são os de pessoal, incluindo os aposentados. Na realidade,. os gastos totais do governo federal com o ensino superior não parecem ter se reduzido, como indica o gráfico abaixo, e o Ministério da Educação tem dado evidência de uma série de melhorias no setor nos últimos anos, em relação à titulação dos docentes, aumento de matrículas, etc, que o documento não se dá ao trabalho de analisar ou contestar. A noção de que as universidades públicas federais foram "desmanteladas" nos últimos anos, no entanto, corresponde a um sentimento bastante difundido no ambiente universitário, e o documento do candidato toma este sentimento como realidade.

Estabelecidas estas duas premissas - a importância genérica do ensino superior e seu desmantelamento recente - o texto parte para propostas específicas para o sistema federal, afirmando a necessidade de "negociar e implementar um modelo de autonomia que atenda aos anseios da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo." Este tema reaparece em diversas partes do documento. No primeiro ano de gestão da nova presidência, seria "fundamental avançar na discussão e implementação da questão da autonomia de gestão e da carreira de docentes e de servidores técnico-administrativos" . O documento faz referência ao projeto frustrado do ministério Paulo Renato de Souza de dar autonomia de gestão às universidades federais, e propõe um encaminhamento

que partiria do aumento do custeio, da recomposição dos quadros de pessoal e de investimentos em infra-estrutura. A proposta tem o mérito de levantar esta questão, ainda que em nenhum momento explique em detalhe em que consistiria esta autonomia, que, para ser efetiva, deveria enfrentar problemas espinhosos como o do regime jurídico único dos professores, a isonomia salarial e o do aumento da capacidade das universidades de gerar recursos próprios. As soluções propostas parecem se basear em três premissas pouco realistas: primeiro, um aumento substancial e imediato de gastos do governo federal com as universidades, inviável nas condições presentes: segundo, uma separação contábil entre gastos de aposentadorias, de precatórios e gastos operacionais e de pessoal, que não teria como reduzir, por ela mesma, os custos existentes; e, terceiro, a idéia de que a autonomia deveria ser negociada e atender aos interesses de todos - ignorando que existem conflitos de interesses reais que deveriam ser enfrentados.

Existem várias propostas específicas, algumas engenhosas, que em sua maioria dependem da existência de mais recursos para serem implementadas. Elas incluem um programa de financiamento para cursos de graduação; diferentes formas de subsídio e apoio aos estudantes; ampliação do crédito educativo; mais bolsas para pós-graduação; um sistema de bolsas-trabalho, para estudantes carentes; e assim por diante. O documento fala da necessidade de se garantir a estabilidade dos recursos federais para o setor, mas não chega a propor uma vinculação orçamentária efetiva. Aqui, como em outros pontos, o documento assinala a existência da questão, e propõe que ela seja debatida com todos. Não há nada, por outra parte, sobre a necessidade de racionalização nos procedimentos de alocação dos recursos públicos para as instituições federais.

Existem várias propostas também para aumentar o acesso dos estudantes com menos recursos à educação superior. Elas incluem um sistema de quotas para alunos provenientes de escolas públicas, e uma ampliação significativa das modalidades de ensino semi-presencial. O número de vagas no sistema público deveria ser muito aumentado, através do ensino noturno, do ensino semi-presencial, e por um sistema de planejamento que pudesse identificar as áreas de maior demanda social, e pudesse redistribuir melhor as vagas pelo território nacional.

Em síntese, as propostas de Garotinho contêm várias idéias e sugestões interessantes para o ensino superior. No entanto, quase todas dependem das premissas de que, primeiro, os recursos para o ensino superior público possam crescer muito substancialmente logo no primeiro ano; segundo, que todos os problemas possam ser resolvidos por amplas negociações entre as partes interessadas; e, terceiro, que seja possível planejar em detalhe o crescimento do ensino superior nos próximos anos, identificando carreiras, áreas, localizações, etc.

As propostas não dizem nada a respeito do sistema de ensino privado, que atende hoje a 2/3 dos estudantes de ensino superior do país - se ele precisa ser mais ou menos regulado, se pode ou não receber subsídios públicos. Ela não toma em consideração o fato de que as demandas e condições de estudo de estudantes de origens sociais distintas são diferentes, e precisam atendimento também diferenciado. Não há nada sobre a formação de professores (além de dizer que são necessários), sobre cursos de curta duração, e cursos seqüenciais. E nada se diz sobre a iniqüidade do sistema de gratuidade generalizada da educação superior pública.

Os principais méritos da proposta estão em reconhecer a importância e a necessidade da autonomia e flexibilização da gestão universitária; em apoiar a continuidade dos sistemas de avaliação, e em propor a introdução e ampliação das modalidades de educação semi-presencial. Os principais defeitos, o de fazer quase tudo depender de um aumento muito significativo de recursos, que é irrealista; e só raciocinar, praticamente, a partir do ponto de vista dos professores e pesquisadores das universidades federas, que hoje não cobrem mais do que cerca de 20% do alunado brasileiro.

Lula

O documento de Lula começa apresentando dados sobre o crescimento recente do ensino superior brasileiro, que é considerado ainda insuficiente em comparação com outros países; e que ocorreu sobretudo no setor privado. Apresenta também alguns dados sobre a percentagem do PIB gasto com o ensino superior público, que teria baixado em cerca de 1/3 na comparação de 1964 e 2001. A comparação com 1994 é questionável, por se referir ainda ao período inflacionário. A conclusão é que o governo federal estaria privatizando a educação superior, ao não dar recursos e permitir a expansão do setor privado.

As propostas de Lula refletem claramente os pontos de vista dos sindicatos de docentes e funcionários das universidades públicas. Todos os problemas que existem seriam externos às universidades, e causados pela ação nefasta do Governo Federal. As propostas buscam manter e reforçar o atual sistema, aumentando os recursos, expandindo o segmento do setor público, fortalecendo o poder das corporações internas, e facilitando o acesso de estudantes com menos recursos e de setores menos privilegiados. Existem cerca de 25 proposições específicas, das quais se destacam:

- aumentar substancialmente o acesso ao ensino superior, sobretudo no setor público. Isto seria feito pelo aumento do número de vagas, e também por um sistema ampliado de bolsas e crédito educativo;
- "promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, vinculando-a à democracia interna, baseada na tornada de decisões por órgãos colegiados representativos e no controle social mediante mecanismos abertos de prestação de contas e de avaliação institucional."
- acabar com o Exame Nacional de Cursos, o "provão", que seria substituído pelo fortalecimento do antigo programa de avaliação interna das Universidades, o PAIUB, que não estabelece padrões gerais e externos de comparação entre instituições
- Rever os mecanismos e procedimentos de autorização e credenciamento de cursos, a composição do Conselho Nacional de Educação e os mecanismos de supervisão das instituições de ensino superior (sem dizer, no entanto, qual seria o sentido e objetivo destas revisões).
- estabelecer políticas de quotas para negros e alunos provenientes de escolas públicas
- Envolver as universidades em programas de criação de empregos e de apoio a pequenas e médias empresas
- "Revisar as carreiras e matrizes salariais dos docentes e funcionários técnico administrativos das IFES (universidades e CEFETs) com base em parâmetros de qualificação e desempenho", o que significa aumentar salários de forma linear e manter e aperfeiçoar o atual sistema de regime jurídico único.
- Rever a legislação das Fundações de Apoio Institucional das universidades públicas, visando "garantir seu estrito controle pela respectiva IES, sua submissão às diretrizes maiores da IES, o retorno dos recursos financeiros e patrimoniais auferidos em suas atividades à IES, e impedir sua utilização por interesses ou grupos."

A proposta de Lula não reconhece a existência de nenhum problema no ensino superior brasileiro, a não ser aqueles causados pela redução de recursos e, aparentemente, pelas tentativas de avaliação e controle externo, como o provão. Muitas das propostas se baseiam na expectativa de um aumento substancial dos recursos públicos federais para a educação superior, que deveriam ir além das obrigações constitucionais. A proposta não diz de onde sairiam estes recursos, e nem toma em consideração as restrições financeiras de curto prazo que o próximo Presidente deverá enfrentar. Não há nenhuma análise ou proposta específica sobre os setor privado, aonde estão 2/3 dos estudantes, e seu papel; não há nenhuma referência às questões das aposentadorias, da rigidez institucional, e da necessidade de atender de forma diferenciada os diferentes públicos que buscam a universidade. A questão da autonomia de gestão nem sequer é mencionada. Das quatro propostas, esta é, sem dúvida, a mais conservadora.

Ciro

O programa de Ciro Gomes ocupa somente duas páginas, e contém várias propostas interessantes e inovadoras. Como os demais candidatos, ele propõe a expansão do sistema, que deveria se dar tanto pelas universidades públicas quanto pelas privadas, que seriam qualificadas por linhas de crédito específicas. Os sistemas de avaliação externa seriam aperfeiçoados, com a preocupação de medir o que os cursos agregam ao conhecimento dos alunos, e não, simplesmente, seu resultado final. A autonomia universitária seria mantida e reforçada, mas associada a planos de desenvolvimento institucional; o sistema de admissão de estudantes seria modificado, pela introdução de um sistema nacional que tome em conta o desempenho dos alunos nos últimos anos do ensino médio; bolsas de estudo cuidariam dos problemas de equidade; e as universidades seriam chamadas a contemplar uma "perspectiva estrutural para o desenvolvimento nacional, ampliando igualmente as vagas para os setores de Biodiversidade, Biotecnologia, Química, Saúde, Farmácia, Agricultura e Veterinária, Produção, Tecnologia e Serviços".

Esta última proposta é ingênua, já que é impossível definir, desde as universidades, quais as demandas de profissionais que existirão no mercado de trabalho (a demanda por especialistas em agricultura, como por exemplo, é muito pequena), assim como é exagerada a pretensão de que as universidades assumam "papel estratégico para o desenvolvimento nacional assumindo a liderança, em parceria com as representações políticas, sociais e econômicas, de projetos de desenvolvimento regionais e / ou microrregionais". De toda forma, a proposta de Ciro para o setor toma em conta a situação existente, as necessidades de modernização e os possíveis papéis do ensino superior no país.

Serra

A proposta de Serra parte da constatação de que o modelo de gestão das universidades federais está em crise, e que "nenhuma solução única e linear poderá ser bem-sucedida". Nas suas três páginas, a proposta não chega a detalhar qual seria a alternativa a melhor alternativa. Na lista de propostas específicas, vários temas importantes são destacados, como a questão da formação de professores, a situação dos hospitais universitários, a consolidação do sistema de avaliação, a ampliação do crédito educativo para setor privado, e outros. Existem ainda propostas para o fortalecimento das universidades públicas do Norte e Nordeste. Tal como os outros candidatos, Serra também espera um grande crescimento do ensino de graduação nos próximos anos.

Para gerenciar um sistema que é descrito como "bastante complexo e heterogêneo, que vem se diferenciando e diversificando razoavelmente nos últimos 4 anos", a proposta inclui, em suas diretrizes, "elaborar diagnóstico detalhado e desenhar cenários prospectivos para orientar a expansão do sistema" nos próximos anos.